

Historia institucional de Vasconia occidental en la Edad Moderna: la configuración de una personalidad política

(Institutional history of western Vasconia in the Modern Age: the configuration of a political personality)

Soria Sesé, Lourdes

UPV/EHU. Facultad de Derecho. Pº de Manuel Lardizabal, 2
20018 Donostia/San Sebastián

BIBLID [0212-7016 (2003), 48: 2; 621-649]

Es durante la Edad Moderna cuando las provincias vascas adquieren su personalidad política y administrativa, que se manifiesta en unas instituciones locales y territoriales estrechamente imbricadas, que fueron construidas bajo un patrón común, el que convenía a la comunidad y al rey. Su estructura, sus funciones, sus singularidades provinciales y un carácter calificable de representativo para la época, son los rasgos que las definen.

Palabras Clave: Vasconia. Instituciones vascas. Municipios. Juntas y Diputaciones. Representatividad. Hidalguía. Foralidad.

Aro Modernoan erdietsi zuten euskal pobintziek beren nortasun politiko eta administratiboa, zeina elkarri estu loturiko toki eta lurralde erakundeetan azaltzen den; erakunde horiek patroik komun baten arabera eratuak ziren, bai komunitateari eta bai erregeari ongizate heldu zitzaiena. Haien egitura, funtzioak, probintziaren araberrako bereizgarriak eta, garai hartarako, ordezkari izateaz horniturik izatea: horra erakunde haiek definitzen dituzten ezaugarriak.

Giltza-Hitzak: Euskal Herria. Euskal erakundeak. Udalerrriak. Batzarrak eta Aldundiak. Ordezkatzea. Kaparetasuna. Forutasuna.

C'est au cours des Temps Modernes que les provinces basques acquièrent leur personnalité politique et administrative, qui se manifeste dans des institutions locales et territoriales étroitement imbriquées, qui furent construites sur le même patron, celui qui convenait à la communauté et au roi. Sa structure, ses fonctions, ses singularités provinciales et un caractère qualifiable de représentatif pour l'époque, sont les traits qui les définissent.

Mots Clés: Basconie. Institutions basques. Municipalités. Assemblées et Députations. Représentativité. Noblesse (Hidalguía). Foralité.

Sumario: 1. El orden jurídico-público vasco.- 2. Las instituciones locales. 2.1. La tierra llana o esparsa. 2.2. Las villas y ciudades.- 3. Las instituciones territoriales. 3.1. Fuentes de creación. 3.2. Elementos integrantes, efectividad y funciones. 3.3. Singularidades provinciales.- 4. La representación social.- 5. Recapitulación: la mutabilidad de lo permanente.- 6. Nota bibliográfica.

1. EL ORDEN JURÍDICO-PÚBLICO VASCO

La historia de los rasgos que caracterizan a los pueblos, como a las personas, puede encararse de manera estática, haciendo abstracción de las transformaciones que cualquier ser sufre a lo largo de su vida, y también de forma dinámica, aceptando que toda identidad está sujeta a cambios. Al afrontar el estudio de la vasca, daba Caro Baroja preferencia a la faceta de su variabilidad, y utilizando el concepto de ciclo histórico-cultural, diferenciaba ocho ciclos sucesivos. Uno de ellos, el quinto, se abre para los vascos, en su conjunto, a comienzos del siglo XVI y se cierra a finales del siglo XVIII. Es el que aquí interesa, porque durante su transcurso se asientan y consolidan, según la percepción que del espacio tienen los sujetos de la época, las instituciones políticas que vertebran, cohesionándolos, a cada uno de los distintos territorios constituidos bajo la forma de dos provincias y un señorío.

Al filo del siglo XVI el edificio político se construye sobre la dualidad tierra llana-villas y en buena medida a partir de la fuerza adquirida por las segundas, fruto por un lado del ya irreversible establecimiento de una sustancial parte de la población en núcleos urbanos y del hecho de que sus actividades económicas, diferenciadas de las propiamente rurales, son más rentables, y, por otro lado, de la coincidencia de intereses entre dichas villas y la Corona. Todo ello convierte al medio urbano en núcleo de atracción, favoreciendo en unos casos el desplazamiento del poder desde la tierra, secularmente dominante, a las villas, y en otros un disfrute compartido que no siempre es pacífico. La sociedad urbana crea una imagen de sí misma, elaborada utilizando los patrones de la tierra pero sobre el nuevo concepto de vecindad municipal, que la identifica y en torno a la que políticamente se cierra.

Las instituciones que ordenan el ámbito público sólo son pues comprensibles teniendo en cuenta la existencia de esas dos formas de asentamiento humano y, además, el que, pese a sus diferencias, ambas se hallan estrechamente imbricadas tanto desde el punto de vista ideológico como político. Las distintas modalidades bajo las que se articula esta dialéctica tierra llana-villas determinan en cada caso las peculiaridades de la estructura institucional en el nivel territorial.

La configuración separada de cada territorio no obsta para que las líneas directrices de la organización pública de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya vengán a ser, en lo substancial, las mismas, pues hay un paralelismo en la génesis y desarrollo de sus instituciones y un elevado grado de homogeneidad en la organización y en el funcionamiento del modelo institucional de cada territorio. La razón de base es la coincidencia en la estructura socio-

económica del conjunto del país, mantenida a lo largo de todo el período, y, más allá de ésta, el haber evolucionado en una misma dirección tendente siempre a reservarse en exclusiva la creación y defensa de un cuerpo político único en cada territorio.

Por ello, desde un punto de partida más o menos común con otras zonas del Norte de la Corona de Castilla, como Santander, Asturias y, a su modo, Galicia, que en la anarquía del último momento medieval quedaron desligadas del poder central y gozaron de instituciones políticas similares, en especial del sistema de juntas o asambleas territoriales, las existentes en las provincias vascas acabaron siendo las representativas por excelencia de la población a la que regían. Este resultado fue fruto de un doble proceso, por una parte el de mantener y desarrollar de la manera más amplia posible el orden jurídico-público que dependía de las propias instituciones, y por otra, el de preservarlo frente a la competencia de otras corporaciones internas y al empuje de poderes exteriores.

No obstante explicarse mejor, en su totalidad, por las particulares circunstancias de ese largo momento histórico de tres siglos, y desenvolverse en toda su plenitud durante tal período, dicho orden jurídico-público lo desborda, de manera que su perduración en el tiempo, desde los orígenes medievales hasta las crisis del siglo XIX, viene a convertirlo en uno de los elementos que más seguramente y con mayor grado de nitidez caracterizan la trayectoria histórica vasca. De ahí que la historiografía haya hecho hincapié en la faceta de su permanencia y de su inalterabilidad, pues sufre irrelevantes modificaciones organizativas y de funcionamiento. Actitud que se justifica sobre todo teniendo en cuenta que, aún amenazado, todavía estaba vigente cuando en la segunda mitad del siglo XVIII y décadas iniciales del siglo XIX se formulan las primeras y decisivas interpretaciones históricas acerca de las instituciones políticas de las provincias y del Señorío. El interés hacia los tiempos cortos es reciente y se centra fundamentalmente en el estudio no ya de las instituciones mismas sino de la política práctica llevada a cabo desde ellas en determinados momentos históricos, sobre todo en aquéllos posteriores al límite temporal marcado, el correspondiente al quinto ciclo que se cierra a finales del siglo XVIII.

El objetivo que aquí se persigue es caracterizar en sus rasgos esenciales a esas instituciones políticas, atendiendo a su estructura, a sus funciones y a ciertos aspectos particularmente significativos de su dinámica. La interdependencia entre el nivel local y el territorial determina la toma en consideración de ambos niveles, lo que a su vez favorece la claridad expositiva.

2. LAS INSTITUCIONES LOCALES

Si bien entidades de distinto carácter aglutinan a la población en el marco local, las únicas que van a ejercer un poder político son aquéllas que previamente lo tienen en el plano jurídico. Es la posesión de la facultad jurisdiccional, que comporta autonomía judicial y normativa, la que otorga capaci-

dad para gobernar el territorio sobre el que aquélla se ejercita. En este sentido, es indiferente la condición que la entidad de referencia tenga, ciudad, villa, alcaldía, valle, hermandad o merindad, lo necesario es que constituya una unidad jurisdiccional. Las poblaciones menores o los núcleos rurales que bajo su cobertura quedan serán considerados como entidades dependientes, careciendo de representación directa en las instituciones que políticamente vertebran a las distintas unidades jurisdiccionales. Son por tanto éstas las únicas que nos interesan.

Dentro de ellas, hay que diferenciar, pues sus instituciones difieren, a las ciudades y villas de las restantes unidades jurisdiccionales situadas en tierra no amurallada. Frente a las múltiples soluciones institucionales que aparecen en ésta última, denominada “llana” en Vizcaya y “esparsa” en Álava, villas y ciudades presentan un sistema uniforme que, con algunas particularidades y variantes, es el común de los municipios castellanos de la época.

2.1. La tierra llana o esparsa

Sobre la variedad de la tierra llana, que se manifiesta sobre todo al tratar de establecer caracteres válidos para los tres territorios, hay que destacar su sujeción a ciertas coordenadas generales. La fundamental es la existencia de una doble fuente a la hora de crear el Derecho y, por consiguiente, de dar fundamento legítimo a las instituciones que, por lo mismo, nacen bien de la comunidad o universidad de vecinos bien de su señor natural, el monarca. De esta premisa fundamental derivan los dos tipos de instituciones políticas típicas de la tierra: las que, surgidas de la comunidad, revisten la forma de asambleas con sus correspondientes órganos delegados elegidos por los propios integrantes de la junta, y las que, creadas por el rey, se concretan en los oficiales que él nombra y que le representan. El reparto de funciones entre unas y otras no suele ser preciso, pues muchas veces se comparten las mismas sin que se siga necesariamente un orden jerárquico, aunque la competencia jurisdiccional sólo puede ejercerse por delegación del monarca.

A partir de aquí, la estructura concreta de cada territorio viene marcada por la especial configuración que, adquirida en la época medieval, acarrea más allá de la moderna.

En Álava, la forma de integración jurisdiccional de la tierra esparsa es la hermandad, de ámbito local, que a su vez agrupa a otras entidades menores, y que tiene su correspondiente alcalde que actúa como juez en los casos de hermandad. En 1505, 1515 y 1537, las distintas hermandades quedaron a su vez reunidas en las llamadas “cuadrillas”, pero no por razones locales sino por necesidades nacidas de la designación de los procuradores provinciales. La participación política de la tierra llana en las instituciones territoriales se llevaba a cabo a través de estos procuradores, uno o dos, elegidos por cada una de las seis cuadrillas en las que se inte-

graban las 54 hermandades, que incluían también a las villas, según el siguiente desglose: Vitoria (18), Salvatierra (6), Laguardia (5), Ayala (6), Zuya (5) y Mendoza (12).

En Guipúzcoa, la tierra llana tiene un relieve mucho menor pues desde el punto de vista político fueron las villas las que asumieron, prácticamente en solitario, por derecho propio y por anexión de los núcleos rurales, el establecimiento de un orden jurídico público. De épocas anteriores quedaban residuos de la antigua organización en valles, sin proyección política, y tres alcaldías mayores (Ariztondo, Arería y Sayaz) que integraban diferentes aldeas subordinadas a una jurisdicción común, la del respectivo alcalde mayor, participando bajo este concepto en las instituciones provinciales. A prevención y acumulativamente con los alcaldes mayores ejercía la jurisdicción en primera instancia el corregidor, que era al mismo tiempo juez de alzada de las sentencias de aquéllos.

En Vizcaya, la complejidad de su organización territorial (Tierra Llana, Merindad de Durango y Encartación) y el propio vigor de la población no asentada en villas realza la importancia de sus instituciones, en las que se manifiesta nítidamente la doble fuente que las crea. La similitud en este sentido de los tres bloques autoriza su ejemplificación a través de uno de ellos, el más típico, la Tierra Llana. Las instituciones que surgen a impulso de la comunidad son las asambleas de anteiglesia o municipio rural, la llamada Cruz Parada, integrada por todos los vecinos y que designaba a los oficiales locales permanentes, entre ellos el órgano delegado básico, que era el fiel regidor; de designación señorial son las autoridades que ejercen la jurisdicción en el territorio: los alcaldes de fuero, que la tienen en primera instancia y limitada al campo civil, y el teniente del corregidor, en el campo penal y en apelación de las sentencias de los alcaldes de fuero. La participación en las instituciones políticas del señoría se lleva a efecto a través de apoderados nombrados en las asambleas de anteiglesia.

2.2. Las villas y ciudades

Villas y ciudades comparten un mismo modelo organizativo, el municipal propio del reino de Castilla. Lo que otorga al municipio una bien definida personalidad, frente a otras entidades de cuyas resoluciones en muchas cuestiones depende pero respecto a las cuales mantiene sin embargo su autonomía, es la potestad de ordenanza, que le faculta para organizar normativamente aquel territorio sobre el que posee competencia para el ejercicio de la jurisdicción. La labor de ordenamiento del concejo va adquiriendo campos preferentes de actuación, en los que su actividad estatutaria aumenta en la medida en la que, al acrecentarse la complejidad de las relaciones socio-económicas, ello genera una mayor necesidad en cuestión de normas de convivencia y servicios públicos, mientras que va abandonando aquéllos en los que entidades supramunicipales son más idóneas y competentes.

Desde comienzos del XIV van apareciendo las primeras recopilaciones de ordenanzas, fruto en general del mayor valor que empieza a otorgarse a lo escrito frente a lo meramente oral, y, en el caso concreto, de la preocupación por poner orden entre una masa de normas creciente debido a la constante utilización de la potestad autonormativa, lo que generaba confusiones y dificultades de interpretación, por lo que era preciso suprimir las caídas en desuso, actualizar las vigentes e incluir las nuevas. A estos motivos genéricos se les añade con frecuencia uno específico: el de poner orden en la creación de oficios. Prácticamente hasta finales del siglo XVIII se suceden las distintas recopilaciones de ordenanzas, como textos nuevos o como sucesivas puestas al día de la reglamentación municipal, constituyendo la fuente fundamental de creación y de conocimiento del Derecho local.

Por efecto de su actuación preferente, el municipio afirma su condición de organismo político-administrativo, mientras que, sin perder su otra actuación jurisdiccional, va dejando progresivamente de ser fuente del Derecho privado, penal y procesal, excepto en lo que respecta a materias que siguen siendo vitales en el marco local: el mantenimiento del orden y la moral públicas, que no obstante tiende claramente a resolverse mejor desde el Derecho de ámbito territorial, y la defensa de la propiedad privada en montes y campos, donde la inmediatez del deterioro forestal y de la creciente importancia de la tierra cultivada obligan al municipio a seguir desarrollando su peculiar normativa, complementada por la territorial. Tiene una gran autonomía, ordenando los intereses comunes en aquéllos ámbitos de actuación que le son propios. En primer lugar en el económico: explotación de los bienes municipales, fomento, determinación y financiación del gasto público, ordenamiento de las actividades particulares que afectan a la comunidad; en segundo, en el de la función pública: fijación del régimen gubernativo, estructura organizativa y sistema de designación de cargos, control de los que los ejercen; y, por último, en el de los recursos contra actos de gobierno cometidos contra Derecho en el ejercicio de esa actuación político-administrativa.

En el plano jurisdiccional, nos encontramos aquí de nuevo con una facultad simultáneamente desarrollada por dos instancias distintas en cuanto a su naturaleza y a su ámbito competencial, y cuya articulación no siempre fue pacífica. Por una parte el alcalde y por otra el corregidor, haciendo abstracción de otros oficiales reales que también tuvieron capacidad para actuar como jueces pero restringida a materias, situaciones o personas muy concretas, como, por ejemplo, la del capitán general.

La función de juez ordinario es precisamente lo que da carácter al oficio de alcalde, situándolo en una esfera, la jurisdiccional, distinta a la de los otros oficiales del concejo que, en cuanto órganos unipersonales, se mueven exclusivamente en la gubernativa. Su competencia judicial, establecida en el momento de la concesión del fuero o carta poblacional, se extiende al conocimiento, determinación y ejecución en primera instancia de causas civiles y criminales, de oficio y a pedimento de parte. Esta competencia se ejerce sobre los vecinos y moradores de intramuros, tierra y lugares

anexionados, y sobre los extranjeros que lo soliciten, a quienes el alcalde juzga conforme a las ordenanzas municipales y a las leyes del reino.

El alcalde imparte justicia al menos dos días a la semana, en audiencia pública, procediendo bien en forma bien sumariamente, señalándose en este último caso la modalidad de su actuación con la fórmula canónica “simpliciter e de plano sin estrepitu e figura de juicio”. Con la utilización del procedimiento sumario se conseguía por una parte una mayor sencillez y brevedad en los pleitos, y por otra, al suprimirse gran parte de los trámites judiciales, se facilitaba la tarea de los jueces que, como solía ocurrirles a los alcaldes, no eran letrados.

La conflictividad entre los alcaldes ordinarios y el corregidor procede de la doble faceta que éste presenta en cuanto figura judicial. Una, como juez de apelación de las sentencias de los alcaldes en materia civil, lo que le sitúa por encima de éstos. La otra, como juez de primera instancia, cuyas competencias, en lo civil y en lo criminal, le colocan en el mismo plano que el alcalde, pudiendo acudir los demandantes según su voluntad bien al juez regio bien al concejil, conociendo la causa el escogido con exclusión del otro. Su superioridad como juez de alzada, y ciertamente como representante por nombramiento directo de la justicia real, le va a inducir a tratar de establecer también su preeminencia, *de facto*, allí donde no la tiene *de iure*, en el conocimiento de la primera instancia.

En el caso de los municipios vascos hay que rechazar la versión general que la historiografía da para el común de los municipios del reino, según la cual el corregidor, como juez delegado del rey, acabó reasumiendo la jurisdicción de los alcaldes de fuero. Que la amenazó sería y sistemáticamente no cabe duda, y tampoco que la recortó de hecho, pero no por ello la suplantó de forma definitiva, ni en la práctica ni en la letra. Entre otras razones, porque los mismos municipios, bien de manera singular bien conjuntamente bajo la cobertura de las instituciones provinciales, defendieron con tenacidad el mantenimiento de una administración de justicia propia.

En el plano político-administrativo, la estructura municipal aparece definida por el tipo de régimen que se adopta, los órganos del que éste se compone y el sistema utilizado para su designación.

Cuando se abre el período histórico en estudio, ya desvaneciéndose el siglo XV, el órgano gubernativo básico es el concejo cerrado, todavía no conformado como regimiento en la mayoría de los municipios vascos. La progresiva absorción de las antiguas funciones de la asamblea vecinal por parte de una junta integrada por los cargos públicos vendría a concretarse en torno a la segunda mitad del siglo XIV. Presumiblemente ya para entonces, y sin duda alguna para mediados del XV, las actividades que debe desarrollar la administración concejil son tan numerosas, tan variadas y con un carácter técnico lo suficientemente pronunciado como para no poder ser solventadas en su totalidad y en su cotidianidad por el concejo abierto. La razón fundamental de esta creciente complejidad de los asuntos municipales es el

desarrollo demográfico y económico experimentado por las villas durante la Baja Edad Media, propiciado por el aumento de vecindario a consecuencia de las luchas nobiliarias que desbarajustaron la tierra, así como por la ascendente demanda de los productos de las herrerías, generada por la favorable coyuntura europea. Ello acarreó un auge constructivo y un incremento de las necesidades en materia de abastecimiento, de aprovechamiento de comunales y de servicios, que obligaron a los concejos a llevar a cabo una labor de ordenación y gestión cada vez más precisa y cualificada, menos apta para ser solventada por el común de los vecinos.

Este concejo cerrado, del que forman parte los principales oficiales del municipio, no gobierna en solitario sino que con él colaboran los llamados “hombres buenos” y la asamblea plenaria. Los primeros constituyen un grupo de vecinos socialmente relevantes, con los que se acostumbra a contar de manera asidua para tomar decisiones sobre cualquier tema de índole gubernativa. Se les continúa conociendo colectivamente con el viejo apelativo de “hombres buenos”, que dejará de utilizarse con la instauración del regimiento, aunque su existencia como concejo restringido perdurará bajo otra denominación. La colaboración de la asamblea plenaria es circunstancial, reuniéndose sólo cuando hay que resolver cuestiones importantes que afectan directamente a toda la colectividad. Está compuesta por aquéllos que poseen derecho de vecindad.

Aunque entre los oficiales que integran este concejo cerrado se cite a veces a los regidores, término polivalente, no por ello cabe concluir que aquél hubiera adquirido los rasgos propios del regimiento. Lo decisivo para llegar a esa conclusión es la específica reglamentación del mismo, o la instauración de ciertas prácticas gubernativas que son las que le dan su sentido, comportando la adecuación al nuevo sistema de los antiguos órganos a través de los cuales los vecinos intervenían en el gobierno. En cualquier caso, la institución del regimiento se explica por una voluntad de restricción del ejercicio del poder municipal, pero las razones que orientan dicha voluntad no son siempre las mismas. Pueden diferenciarse dos motivaciones predominantes, que a veces se yuxtaponen: la existencia de una concreta situación conflictiva y la afirmación de determinados grupos sociales.

Los conflictos que precipitan el cambio de régimen se generan sobre todo en aquellas poblaciones tradicionalmente afectadas por las rivalidades entre las grandes casas solariegas y se producen por efecto del dominio ejercido sobre el concejo por los poderosos bando nobiliares que, divididos en facciones o parcialidades, monopolizan y se reparten los oficios. La todavía imperfecta, en esos municipios, sustitución de la vieja solidaridad basada en las relaciones de parentesco por la fundamentada en la vecindad, hace que las frecuentes rivalidades en el seno de la sociedad parental alteren el correcto desenvolvimiento de las instituciones propias de la sociedad vecinal. Lo que esa dominada sociedad vecinal busca y regula al modificar su régimen gubernativo es sobre todo el deshacerse de organismos y procedimientos favorables al tumulto y la manipulación banderiza, como las asambleas plenarias, ahora proscritas y sustituidas por el regimiento.

En otros municipios, lo que fundamentalmente se persigue es garantizar el control de la institución municipal a las elites que dirigen la sociedad vecinal. Lo que en ellos se está jugando no es el enfrentamiento entre una sociedad parental en retroceso, que se resiste a perder una influencia secularmente absorbente, y otra vecinal en ascenso, sino el control de esta última por una bien determinada categoría de vecinos, entre los que muchas veces se incluyen algunos destacados elementos de los linajes. La implantación del regimiento obedece aquí a la necesidad pura y simple de encauzar el gobierno del municipio, de forma estable y duradera, por los derroteros más convenientes para los intereses del grupo o grupos sociales que bien resguardan, reafirmando, un poder que ya detentan, bien están en disposición de adquirirlo, pero que en todo caso interesa sustraer a la hasta cierto punto imprevisible participación vecinal indiscriminada.

Desde un punto de vista formal, la instauración del regimiento va a llevarse a efecto bien mediante un privilegio que constituye en sí mismo un ordenamiento particular, bien a través de la recopilación de ordenanzas que por primera vez regula el sistema. Dado que la adopción de los nuevos procedimientos gubernativos no es competencia concejil, en las dos circunstancias citadas interviene la autoridad regia como supremo poder otorgante, directamente en el privilegio o indirectamente al confirmar la recopilación. En ambas, dicha intervención obedece a una previa iniciativa de los concejos, manifestada como demanda a la que da cumplida satisfacción el privilegio, o como solicitud de sanción al ejercicio de la potestad de ordenanza.

Aunque las tareas cotidianas de gestión de los asuntos públicos escapan, al transformarse el concejo cerrado en regimiento, de forma permanente a la colectividad vecinal, no obstante se preserva su derecho a intervenir directamente en las cuestiones de especial trascendencia o índole no ordinaria. Dicha intervención va a producirse a través de los antiguos organismos de gobierno: la asamblea plenaria y los concejos restringidos.

La preeminente categoría social de los vecinos que participan en los concejos restringidos viene ya indicada por los propios términos que se emplean para designarlos: hombres “principales”, “señalados”, “especiales”, propietarios siempre de bienes raíces. Solían celebrarse estas juntas a propósito de cuestiones donde la intervención de los vecinos no era preceptiva sino discrecional, dejada a merced del buen juicio del regimiento, a quién, en cualquier caso, competía convocarlas. Las cuestiones que se solventan tienen carácter económico: posturas a adoptar respecto a los bienes concejiles, tales como nuevas adquisiciones de propios, gastos extraordinarios, dinero que hay que tomar a censo por ineludibles urgencias de tesorería, normas de edificación, conciertos que sobre los recursos madereros de determinados montes establecían los concejos con los vecinos armadores o propietarios de ferrerías.

A la asamblea plenaria suelen asignársele funciones decisorias concretas. Las más comunes son las que afectan directamente, no como colectividad sino en cuanto a individuos, a cada uno de los miembros de la sociedad

vecinal, requiriendo su colaboración personal, ya sea porque repercutan en su bolsillo, caso de las contribuciones por vía de repartimiento, ya porque se solicite su presencia o su voto en las elecciones para cargos públicos. Menos general, por cuanto alterna con los concejos restringidos, es su celebración, no siempre obligatoria sino dejada muchas veces al albedrío del regimiento, para aprobar ordenanzas y para resolver cuestiones relacionadas con los bienes concejiles, como el aprovechamiento de comunales y el arrendamiento de los propios. Igualmente para llevar a cabo reclutamientos militares, o para fijar los precios de determinados artículos de primera necesidad, como el pan o la sidra.

Aunque en principio dichos concejos estaban abiertos a todos los que tuvieran la calidad de vecino, en la práctica el número de los que a ellos concurren, sobre todo en las ciudades y en las grandes villas, es muy reducido, y de ahí su desnaturalización. Son las restricciones al acceso a cargos las que acaban condicionando la calidad, y por ello la cantidad, de los asistentes a las asambleas plenarias supremas, las de elección de oficiales, y con arreglo a su composición, que determina el futuro carácter del gobierno municipal, van a celebrarse todas las demás. Un pequeño comité encauzará pues los asuntos de la república por derroteros bien establecidos, difícilmente alterables, lo que agudizará la tendencia a desinteresarse de los mismos y a dejarlos en cada vez menor número de manos. Por una parte, la colaboración en la habitual línea de actuación gubernativa de todos y cada uno de sus partidarios era innecesaria y, en consecuencia, superflua su presencia en los concejos abiertos. Por otra, el escaso margen que le quedaba al disintimiento para conseguir alcanzar sus fines era tan escaso, que no valía la pena ni siquiera darle curso.

Los oficiales municipales, en cuanto órganos unipersonales integrantes o no del regimiento y que desempeñan diversas funciones, son designados, salvo casos excepcionales, por los mismos vecinos, competencia cuyos orígenes se remontan a la formación de los primeros concejos y que constituye la más importante manifestación de la autonomía municipal, perdida para estas fechas en la mayoría de las ciudades y villas del reino de Castilla. Es ésta una particularidad que los municipios vascos comparten junto con otros territorios norteños de la monarquía, como los lugares realengos del Principado de Oviedo y los de Cantabria.

Determinados elementos se orientan a garantizar el carácter democrático de las elecciones en el sentido amplio del término, esto es, previniendo en lo posible su manipulación y el consiguiente monopolio de los oficios por parte de unos pocos. A este efecto va encaminada, en primer lugar, la anualidad de los cargos y el establecimiento de un período de inhabilitación, uno, dos o más años según el grado de responsabilidad, el momento histórico y los distintos municipios, para volver a desempeñar las mismas funciones. En segundo, las medidas para tratar de asegurar la honestidad e imparcialidad de aquéllos que deben actuar como electores, con objeto de que su decisión sea, por una parte, la más acertada y ajustada a derecho, por lo que están obligados a realizar un juramento previo comprometiéndose a

hacer la elección según las ordenanzas y su buena conciencia; y, por otra, que no esté condicionada por la fuerza, la intimidación, la dependencia de alguna facción o el simple soborno.

Prácticamente ya no subsiste la primitiva forma de nombramiento por sufragio general directo de todo el vecindario, que era el de mayor base popular. Con el argumento de que era el más propenso a facilitar algaradas interesadas y perturbaciones del orden público, fue reemplazado por otros sistemas de elección más controlables, restringidos y con un mayor grado de complejidad. Se utilizará la cooptación por los anteriores magistrados y la insaculación o sorteo, unas veces en estado puro, otras combinadas entre sí y casi siempre aderezadas con el procedimiento del sufragio.

El cuerpo electoral estaba constituido en el caso de la cooptación por los oficiales de regimiento salientes, y en el del sufragio por el concejo integrado por los vecinos con derechos políticos. En el sistema de cooptación existen dos variables: la elección directa de común acuerdo o por sorteo entre las propuestas de los oficiales, y la indirecta, en la que uno de ellos, escogido por la suerte, actúa como elector de electores, de aquéllos que en última instancia designarán a los nuevos cargos. Cuando la elección corresponde al concejo de vecinos, de entre éstos se sortean los electores, quienes en unos municipios nombran directamente a los oficiales entrantes, de conformidad o por mayoría de votos, mientras que en otros elige cada uno a su candidato para cada cargo, sacándose a suertes el que vaya a ejercerlo.

La utilización de uno u otro de estos sistemas electorales está estrechamente vinculada al modelo de régimen municipal que sigue cada municipio y a su evolución a lo largo del período en estudio. Hay sin embargo una tendencia mayoritaria hacia el procedimiento del sorteo. La designación por el regimiento saliente, introducida como correctivo a los problemas que generaba el sufragio popular, la solución de los mismos pasará por la creación de otros nuevos. En efecto, aunque de toda evidencia la cooptación terminaba con lo que de tumultuario tenían hasta entonces las pendencias por causa de elecciones y atajaba los abusos de poder por parte de aquellos grupos, como los linajes, a los que el antiguo sistema beneficiaba, sin embargo propiciaba el acaparamiento del gobierno concejil, ya que lo reducido de la base electoral permitía crear un estrecho círculo de electores y elegidos, dentro del cual se producía la renovación anual de oficios. Ello acarreaba una administración de justicia arbitraria y una mala gestión de los intereses de la república, muy particularmente en el terreno económico.

Frente a este procedimiento, la insaculación ofrecía la ventaja de ser más difícil de manipular, y por consiguiente menos apta a que las elecciones obedecieran a estrictos intereses particulares, al garantizar a un mayor número de vecinos la posibilidad real de acceder a los cargos públicos, lo que por otra parte se acordaba mejor con el originario espíritu democrático municipal.

Las personas elegidas están obligadas a aceptar forzosamente los oficios de república, tal y como venía practicándose desde los orígenes muni-

pales, salvo por privilegio o excepción notoria. Dicha aceptación, entendida como un honor, se considera entre los más importantes deberes cívicos, cuyo incumplimiento es sancionado penalmente de forma muy severa. Una vez aceptado el cargo, hay que ofrecer garantías de la función a desempeñar. Garantías de carácter religioso-cívico y económico, que responden a los mismos condicionantes que las prestadas por los oficiales reales. En primer lugar, un juramento por el que comprometen su honradez, su respeto a las normas establecidas y su lealtad. En segundo, una fianza que garantizará económicamente las consecuencias que puedan derivarse de su eventual mala gestión.

La adopción de una serie de medidas o de un determinado sistema electivo no impide que, ocasionalmente unas veces y convertidos en hábito otras, se utilicen procedimientos distintos al reglamentario. Así, la designación de cargos no por sufragio, ni por cooptación, ni por sorteo, sino por aclamación de los vecinos asistentes al concejo convocado para elecciones. Suele emplearse en ocasiones para halagar a personajes que han beneficiado a la villa o de quienes se espera lo hagan, a los que se nombra para el puesto de alcalde. Y también con objeto de eximir a los regidores del preceptivo intervalo para poder ser reelegidos al mismo oficio, designándolos de viva voz sin pasar por el método ordinario.

Junto a los oficios sujetos a uno u otro tipo de elección, existen también cargos municipales de designación directa por el regimiento. Es el caso del apoderado o procurador en las juntas territoriales, que por lo regular suele recaer en alguno de los principales integrantes de dicho órgano colegiado

3. LAS INSTITUCIONES TERRITORIALES

La capacidad política de las entidades locales establecida sobre el fundamento de su competencia para el ejercicio de la jurisdicción se reproduce en el ámbito territorial, pues sólo las que tienen facultad para juzgar tienen derecho a participar de manera activa, con voz y voto, en las instituciones de las dos provincias y del señorío.

La estructura de esas instituciones presenta, por tanto, algunas diferencias que se derivan de la diversa articulación tierra llana-villas existente en cada uno de los tres territorios, que explica lo que de peculiar puede tener en cada caso su composición. También se observan diferencias, de otra índole, en la constitución de los órganos delegados, alguna de relevancia.

En lo que afecta a su esencia, es decir, elementos integrantes, efectividad, funciones y carácter representativo, presentan rasgos similares. Esa naturaleza afín no obedece sólo a una coincidencia en la estructura socio-económica y a un común fondo cultural, sino también, jurídicamente, a que su regulación en cuanto organismos político-administrativos se produjo de manera casi simultánea, entre 1452 y 1463, y su desarrollo prosiguió dentro del mismo marco de actuación. No pretendo decir con esto que no existiera

con anterioridad un encuadre institucional de naturaleza política, que funcionó como germen o precedente y al que con posterioridad se le dio firmeza escrita, sino que las instituciones que se observan en la época moderna responden directamente a unas concretas fuentes de creación.

3.1. Fuentes de creación

En el caso de Álava, el Cuaderno de Ordenanzas de 1463, que constituye una profunda reforma del anterior de 1458, supone su consolidación como entidad política representativa de la totalidad del territorio alavés. Redactado por una comisión de letrados, fue discutido y aprobado por los procuradores reunidos en junta general. El texto acarrea ordenanzas anteriores referentes al Derecho penal, procedimiento criminal y alcaldes de la hermandad, pero lo más sustancioso del Cuaderno corresponde a normas de nueva creación que sientan las bases del Derecho político-administrativo de la provincia hasta la época moderna: modo y forma de celebrarse las juntas o asambleas provinciales, elección y cualidades de los procuradores que las forman, y organización de la diputación. Con posterioridad, el Cuaderno de 1761 recoge las ordenanzas existentes junto con la masa de cartas, cédulas reales y pragmáticas sobre diferentes aspectos de la administración de la provincia expedidas desde 1463.

En Guipúzcoa, son los Cuadernos de Ordenanzas de 1457 y de 1463 los que, tras ampliar las normas penales del de 1397, regulan el funcionamiento político-administrativo de las instituciones provinciales, es decir, fundamentalmente las juntas, generales y particulares. De mayor entidad que los Cuadernos, la Recopilación de Leyes y Ordenanzas de Guipúzcoa constituye el primer intento de compendiar en una única obra sistemáticamente ordenada el conjunto de las normas guipuzcoanas vigentes. Aprobada en junta provincial el 15 de octubre de 1583, sin embargo por discrepancias entre los procuradores no se solicitó la confirmación real ni el texto manuscrito fue impreso, quedando como obra de consulta de carácter no oficial. La parte más sustancial de su contenido se refiere a la organización y funcionamiento de las instituciones provinciales, que vienen en cabeza del texto.

En 1696 se imprime, con confirmación y autorización real, la “Nueva Recopilación de los Fueros, Privilegios, buenos usos y costumbres, Leyes y Ordenanzas de Guipúzcoa”. Su contenido no difiere sensiblemente del de 1583, es decir, trata casi en exclusiva de Derecho público, pero nace con la voluntad política de conservar los viejos y privativos fueros tradicionales. Esta voluntad aparece explícita en el texto, pues su autor, quien hizo un fiel traslado de los originales de los documentos conservados en el archivo provincial, añadió preámbulos a las disposiciones recopiladas, incluyendo en ellos los supuestos sobre los que venía cimentándose la tradición política de la provincia, de manera que figuradamente vinieron a coincidir la literalidad de la ordenanza o privilegio con la doctrina que lo interpretaba en el sentido más favorable a su obligado mantenimiento. Como complemento a este texto se imprimió en 1758 un Suplemento, que incorpora privilegios no

incluidos en 1696, reveladores del persistente intento de buscar en el pasado apoyo para los fueros.

Distintos textos, aplicables en unos casos a la totalidad y en otros a los diversos bloques territoriales, recogen, juntamente con el Derecho privado, el ordenamiento jurídico-público de Vizcaya. Un primer compendio del de la Tierra Llana es aprobado en Junta general en 1452. Obra de una comisión designada por esa institución, su ámbito original de aplicación era sólo la Tierra Llana, pero se extendió posteriormente al Duranguesado. Constituyó elemento de formación, junto con la Ordenanza de Gonzalo Moro de 1394 o Fuero de Avellaneda, del llamado, por contraposición a éste último, Fuero Moderno de las Encartaciones, aprobado en Junta general de ese territorio en 1503.

Al compendio de Tierra Llana de 1452, que acaba conociéndose como Fuero Viejo, le sustituye una segunda redacción que, elaborada por una comisión formada por el corregidor y varios letrados, actualizó la primera y una vez sometida al examen y aprobación del Regimiento, órgano delegado de la Junta general, fue confirmada en 1526 y publicada dos años más tarde bajo el título de “El Fuero, Privilegios, Franquezas y Libertades del Señorío de Vizcaya”. Esta reforma de 1526 se orientó en tres sentidos: la sistematización de las antiguas disposiciones, la derogación de prácticas en desuso y la incorporación de las nuevas en uso, y la también incorporación de algunas disposiciones reales. Al igual que en el caso de la primera redacción, el ámbito de aplicación natural de esta segunda era la Tierra Llana, extendiéndose luego al Duranguesado, mientras que las Encartaciones aceptaron su plena vigencia en torno a 1576, en sustitución de su Fuero propio de 1503.

El mismo procedimiento de redacción por una comisión nombrada por la Junta se siguió en la elaboración de la Concordia de 1630, que sentó las bases de la Vizcaya institucional moderna, al unificar el régimen de Derecho público de los distintos bloques territoriales. Dispone la equiparación de las distintas entidades vizcaínas dentro de los órganos comunes, así como su contribución a las cargas fiscales. La Concordia puso fin a los seculares antagonismos (en 1489 dieron origen al Ordenamiento de Chinchilla, que limitó severamente la celebración de las Juntas Generales comunes) entre las villas y la Tierra Llana por el control económico, cada vez en mayor medida en manos de Bilbao, y la dirección política del conjunto de Vizcaya.

3.2. Elementos integrantes, efectividad y funciones

Con arreglo a todos estos textos y al ritmo de la práctica cotidiana se construyen bajo un patrón común las instituciones políticas de cada territorio, que son de Derecho natural por cuanto nacen de las necesidades organizativas de una colectividad y también de Derecho legal castellano por su integración en el orden jurídico-público del reino.

Su elemento básico es la asamblea o junta, en sus dos modalidades de general y particular u ordinaria y extraordinaria, órgano colectivo deposi-

tario del poder político-administrativo territorial que asume las funciones a este correspondientes, no en solitario sino compartidamente con el corregidor, en quien éste delegue o con la autoridad que ejerza sus competencias, quien por ello preside la asamblea. La primitiva asistencia universal de aquéllos que, habitantes de la tierra o de los núcleos urbanos, tenían capacidad política por su condición de vecinos, da paso ya con anterioridad a la época que nos ocupa a su representación a través de apoderados, diputados o procuradores.

Tiene un poder efectivo que se manifiesta en la obligada convocatoria periódica de junta general y en las sanciones que puede imponer cuando se vulneran sus acuerdos y decisiones. En Álava su periodicidad era de dos sesiones ordinarias, celebradas en noviembre y en mayo; e igualmente en Guipúzcoa hasta 1677, en que quedó sólo la de mayo. En Vizcaya, la costumbre antigua de convocarla 4 veces al año había quedado obsoleta en la segunda mitad del XVI, observándose a partir de ahí una completa irregularidad, correspondiendo desde 1610 a los síndicos, tras comunicar con los diputados, la decisión de su celebración, pero teniendo en cuenta que al menos cada dos años debía convocarse una junta electoral.

Lo órganos delegados de las juntas respectivas tienen carácter colegiado y son las Diputaciones, que aparecen entre finales del siglo XV y la primera mitad del siglo XVI, y los Regimientos vizcaínos, que surgen en 1500. Su composición difiere según los territorios pero en cualquier caso lo que con ellos se persigue es una mayor agilidad y eficacia de la gestión. Su responsabilidad en el plano de la política cotidiana fue aumentando a medida que, conforme pasaba el tiempo, crecía la complejidad y urgencia de los asuntos a tratar que, por ello, no podían solucionarse en juntas. Al derivar su poder del órgano colectivo que las nombra, lo comparten igualmente, salvo en Álava, con el órgano unipersonal delegado del monarca.

Las juntas tienen diversas facultades, que son muy amplias en materia normativa, sobre todo de gobierno y administración (la propia organización y el procedimiento, el orden y la seguridad públicas, el aprovechamiento de montes y pastos, la protección de la ganadería y agricultura, la suficiencia de abastecimientos, el comercio, las pesas y medidas, las actividades pesqueras y de ferrerías, las obras públicas), así como fiscal, limitadas competencias jurisdiccionales y poderes militares.

La facultad autonormativa hay que entenderla en un doble sentido. Primero, para conocer y declarar la costumbre existente, y segundo, para crear normas de naturaleza administrativa, actuaciones ambas condicionadas a la posterior confirmación real para su inatacable validez en sede judicial. Es también potestad de las juntas, y en su caso de las diputaciones, el velar por la conservación del Derecho propio, lo que se llevará a efecto mediante una cláusula del Derecho común del reino, “obedézcase pero no se cumpla”, cuya utilización se conocerá aquí con el término “pase foral”. Así, se solicitaba revocación de aquellos actos dispositivos de carácter gubernativo o judicial que debiendo surtir efecto en el territorio eran considerados con-

trafuero. Solicitud que el poder real podía bien atender, reformando o anulando el acto en cuestión, bien denegar, ordenando cumplirlo.

Las competencias jurisdiccionales estaban reducidas a los casos de hermandad y a los conflictos de jurisdicción entre jueces locales y oficiales reales. En materia fiscal, tenían las juntas capacidad impositiva general para sufragar el gasto público propio y facultad de administración de los tributos reales. La defensa del territorio estaba confiada a las diputaciones, que movilizaban en los momentos de peligro a las milicias municipales.

3.3. Singularidades provinciales: el Diputado general de Álava, la complejidad de Vizcaya, la representación fogueral en Guipúzcoa

Peculiaridad mayor de Álava con respecto a los demás territorios es que, en su caso, la diputación es un órgano unipersonal encarnado en la figura del Diputado General, que ejerce al mismo tiempo las funciones delegadas por la junta general y las que pertenecen a un inexistente corregidor. Cargo vitalicio hasta el año 1535, a partir de esa fecha será trienal. El Diputado General era designado por la junta general, bien por aclamación bien por elección indirecta: cada una de las seis cuadrillas que enviaban sus procuradores para que las representaran en la asamblea elegía un elector, y entre ellos se sorteaba el elector definitivo.

Además de los requisitos habituales que se exigían a los cargos públicos de las instituciones locales y provinciales, materia que requiere un tratamiento separado y que bajo la rúbrica de la representación social se examinará en su momento, este Diputado General estaba sujeto a unos específicos, orientados por una parte a garantizar su imparcialidad dentro de la provincia y, por otra, a evitar que su actuación como oficial real perjudicara a la desempeñada como delegado de la junta. Por ello, era cargo incompatible con los de provincia, de hermandad y de ayuntamiento, así como con cualquier empleo del gobierno supremo, y el que lo ostentara debía ser oriundo de Álava y con arraigo en ella.

La singularidad de Guipúzcoa se debe al predominio que en ella tienen las villas, aglutinadoras de áreas rurales de hábitat disperso y núcleos de población que, en su mayoría, se les habían incorporado por medio de las concordias de vecindad que proliferaron en la segunda mitad del siglo XIV.

Teniendo en cuenta que las villas representaban en Juntas a sus respectivos lugares anexionados y que el voto en las mismas era de carácter fiscal (el número de votos equivalía al número de fuegos en que estuviera encabezada cada localidad para la contribución a los gastos provinciales), la importancia política se correspondía con la amplitud del espacio sobre el que se ejercía la jurisdicción.

Este sistema, al estar basado en la posesión de la facultad jurisdiccional, que otorgaba el derecho de participación, y en la carga fiscal, que

lo cuantificaba, era adverso a las poblaciones dependientes y a las de escaso vecindario y favorable a los grandes municipios, lo que permitía que la unión de unas pocas villas poderosas con intereses comunes se asegurara, gracias a él, el control de las Juntas provinciales. Establecido en un indeterminado momento, en todo caso anterior a 1447, del asentamiento de la Hermandad, empezó a ser cuestionado desde comienzos del siglo XVI por aquellos participantes en Juntas que o bien eran pequeños contribuyentes o bien, siendo grandes, no formaban parte del grupo que las dirigía.

Ese grupo, integrado por San Sebastián, Tolosa, Segura y Villafranca, conseguía, gracias a la suma de sus votos foguerales (un 36% del total de sufragios) completada con adhesiones coyunturales, imponer su voluntad a los restantes integrantes de las Juntas. Son éstos los que, capitaneados por Azpeitia y Azcoitia, intentarán reiteradamente alterar la relación de fuerzas, pretendiendo que desapareciera el criterio de representatividad fiscal para dejar subsistir exclusivamente el jurisdiccional, mediante el cual los votos no serían ya foguerales sino personales (un único voto para el procurador de cada villa o alcaldía). Sin éxito, debido a la enconada y organizada resistencia del núcleo dirigente, a los particulares manejos de San Sebastián en la Corte, y a la ratificación que, en última instancia, ésta hacía del sistema en vigor. La acción conjunta de estos factores desbarató las al menos tres tentativas serias llevadas a cabo para modificar el procedimiento del sufragio, en 1518, 1534 y 1565.

Dentro de este contexto, se comprende que tampoco tuviera éxito otra ofensiva emprendida por las villas descontentas, y eficazmente contrarrestada por el mismo bloque conservador, para lograr que el Consejo Real enviara a Guipúzcoa un “reformador” que reorganizara el gobierno provincial. La idea de la reforma, discutida en la Junta de 1566, venía de tiempo atrás y la Corona, aunque no era ajena a ella, sin embargo se desentendió de llevarla a efecto. Las innovaciones que se pretendían iban en el mismo sentido que el cambio de sufragio: acabar con el dominio en las instituciones de unas pocas villas sobre las demás y con “los salarios y excesos” que esto traía consigo.

En efecto, en el fondo del problema político de los votos subyacía un problema fiscal generado por el aumento de los gastos a consecuencia del crecimiento demográfico y económico del siglo XVI. Como el crecimiento no había afectado por igual a todas las villas, las necesidades de las menos favorecidas no habían aumentado y, por lo tanto, la gestión de sus intereses apenas requería mayores desembolsos que en épocas anteriores, viéndose sin embargo obligadas, en virtud del sistema representativo de las Juntas, a contribuir en la subvención de los crecientes dispendios que exigía el nivel de desarrollo alcanzado por las más favorecidas que, ricas en contribuyentes, marcaban las pautas de los gastos provinciales. De ahí las quejas que, en apoyo del voto personal, se formulaban sobre repartimientos desorbitados y “gastos ynmensos, que se repartyan en las dichas juntas, injusto e con mucho daño e agravio de los pueblos”. Gastos que, aunque teóricamente obedecían a asuntos de interés general, de hecho redundaban en beneficio de determinadas villas. Es el caso de las múltiples cuestiones y pleitos que, acerca del tráfico comercial con los territorios limítrofes, defendieron

los letrados, procuradores y comisionados que iban a la Corte pagados por la provincia, y que aprovechaban directamente a las grandes poblaciones situadas en los principales ejes de comunicaciones, mientras que tenían un interés relativo para el resto. Estas grandes poblaciones, donde la actividad comercial, en función de su situación y de los privilegios concedidos por los reyes, era importante, son las mismas que controlan las Juntas. A su cabeza se encontraba San Sebastián, a la que seguían Tolosa, Segura y Villafranca.

Las exenciones de jurisdicción vendidas por la Corona en 1615 mitigaron en gran medida, si no hicieron desaparecer, los motivos que originaban el descontento. El abandono en que San Sebastián, cuya dependencia política de sus lugares jurisdiccionales era relativa (estaba encabezada en 172 fuegos y representaba a 213 y un tercio, mientras que Tolosa estaba encabezada en 80 y acumulaba en juntas 356 y medio, Villafranca en 34 y 3/4 y votaba por 100, y Segura en 60 y votaba por 176), dejó a sus compinches de siempre en la defensa del orden establecido, posibilitó que se duplicaran las villas con capacidad jurisdiccional y política: de 26 en 1614, incluyendo Legazpia, a 55 a finales de 1615. Gracias al aumento del número de participantes en Juntas y a la correspondiente pérdida de votos de las tres grandes cabezas de partido (Tolosa, Segura y Villafranca), resultaba inviable en adelante la monopolización del poder.

En definitiva, la ganadora era San Sebastián, que conservando indemne su potencia política aparecía, por añadidura, como el líder prestigioso y en cierto modo indiscutible de Guipúzcoa. Son sus intereses, hábilmente defendidos en la Provincia y en la Corte, los que explican la pervivencia del sistema fogueral en las instituciones políticas.

Independientemente de otros factores, la complejidad de la estructura territorial de Vizcaya otorga a sus instituciones públicas un carácter singular. La organización política de la comunidad se efectúa en dos escalones: el comarcal y el del conjunto de los bloques que integran el Señorío, adquiriendo éste último un relieve progresivamente mayor desde el momento en el que se solventan los conflictos entre dichos bloques.

En la época que nos ocupa, de las viejas juntas comarcales que congregaban a las distintas anteiglesias de la Tierra Llana quizá subsistía la Junta General de Merindades, habiendo desaparecido las correspondientes a cada una de ellas. Pervive sin embargo la específica de las 12 anteiglesias de la Merindad de Durango, así como también el órgano colectivo o Junta que reunía a los apoderados de las 10 repúblicas o concejos de la Encartación en el lugar de Avellaneda. Ambas van a mantenerse a lo largo de todo el período. Una última Junta, la que con funciones gubernativas congregaba a las 21 villas y ciudad, se disolverá a mediados de la Edad Moderna.

La constitución del segundo escalón arranca del establecimiento de un órgano propio de la comunidad de la Tierra Llana y de las villas, una Junta General que ya en el siglo XV se celebra en Guernica, y a la que también acudirán, cuando se trataba de asuntos de fuero común, los apoderados del

Duranguesado y de la Encartación, de manera que las resoluciones que a ese respecto toma la Junta incluyen en su ámbito de aplicación a la totalidad del Señorío. Cualquier vecino podía acudir con voz a dicha asamblea, pero la forma de participación activa era representativa, correspondiendo un voto a cada representante de los distintos bloques territoriales. Tras las Concordias de 1628, entre la Merindad de Durango y el Señorío, de 1630, entre la Tierra Llana y las Villas y Ciudad, y la incorporación de varios concejos de la Encartación en 1624, 1668, 1672 y 1682, la representación se articuló de la siguiente manera: 72 representantes de las anteiglesias de la Tierra Llana, agrupados por orden de Merindades, 21 procuradores de las Villas y Ciudad, 5 representantes por cada una de las repúblicas unidas de la Encartación, el síndico de la Encartación, y 2 delegados de la Merindad de Durango.

Este reparto de los 101 votos suponía una sobrerrepresentación de la Tierra Llana, daba escaso peso a la Encartación y al Duranguesado, y minusvaloraba a un Bilbao en continuo crecimiento económico y demográfico, que no se resignaba a tener un sólo voto cuando, a fines del XVIII, contaba con un 10% de la población del conjunto. Por tanto, va a ser motivo permanente de conflictos y justificación de la relevancia que, mucho más rápidamente que en Álava y en Guipúzcoa, adquieren los órganos delegados, que en Vizcaya son fundamentales.

El primero en el tiempo es el llamado Regimiento General, órgano gubernativo colegiado creado en 1500. Conforme a la pluralidad de bloques presente en la Junta General, hasta 1630 coexistirán distintos Regimientos, dependiendo de los bloques en ellos representados: los “Regimientos de la Tierra Llana”, los “Regimientos de Tierra Llana y de Villas y Ciudad”, y los “Regimientos de Tierra Llana, Villas y Ciudad, Encartación y Merindad de Durango”. Tras la Concordia de 1630, que, por lo que nos interesa, establece una igualdad en la contribución a las cargas fiscales del territorio por parte de las diversas entidades con participación política, subsiste sólo, sin variaciones en su estructura, el “Regimiento de la Tierra Llana”, integrado por el corregidor y una serie de oficiales nombrados por la Junta General (2 diputados, 12 regidores, y 2 procuradores-síndicos), junto con letrados y escribanos-secretarios. La diferencia respecto a la situación anterior es que Villas y Ciudad adquieren la facultad de elección activa y pasiva en la designación de esos oficiales, con la única limitación de que los oficios del Señorío serán incompatibles con los municipales. Este Regimiento, reunido tres veces al año, desarrollará en la práctica todas las posibilidades que sólo en el plano formal estaban encerradas en la Junta General.

En razón de las dificultades que comportaba el reunir a todos los integrantes del Regimiento General, ya desde 1566 éste empieza a delegar en sólo algunos de sus miembros la resolución de los asuntos más urgentes. Nace así el llamado Regimiento Particular, órgano también colegiado del que están ausentes los regidores y se encuentra formado por los restantes oficiales del Regimiento General: el corregidor, los diputados y los síndicos. En origen no tiene un carácter permanente ni sus funciones están bien definidas, puesto que precisaba de un mandamiento previo del Regimiento General que

le sometiera la materia a despachar, aunque parece que a comienzos del XVII había conseguido, en virtud de una práctica constante de comisiones, la misión específica de abrir y contestar la correspondencia urgente.

El proceso evolutivo del Regimiento Particular se ajusta evidentemente al del órgano del que depende, el Regimiento General, y sigue sus mismas vicisitudes. Así nos encontramos con las variedades de “Regimiento particular de la Tierra Llana”, “Regimiento particular de Tierra Llana y de Villas y Ciudad”, y “Regimiento particular de Tierra Llana, Villas y Ciudad, Encartación y Merindad de Durango”. Por lo mismo, tras la Concordia de 1630 queda únicamente el “Regimiento particular de la Tierra Llana”, que mantiene la misma composición y sigue actuando por delegación expresa o tácita del Regimiento General.

A partir de 1648 pasa a denominársele Diputación General y bajo este nombre se emancipa en 1695 del Regimiento General, lo que supone que sus resoluciones sean autónomas, valiendo tanto como las de éste. A falta de una delimitación objetiva de la competencia de ambos órganos, el síndico se guiará para convocar a uno u otro de los criterios más variados. Encabezada por el corregidor, la Diputación preside con voz pero sin voto la Junta General. Tanto el Regimiento General como la Diputación tienen el mismo valor político-administrativo y reciben indistintamente el nombre de Gobierno Universal del Señorío de Vizcaya.

Desde el punto de vista de la representación social, que se tratará a continuación bajo un enfoque de nuevo general para Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, en el caso de ésta última hay entre los miembros de Regimientos y Diputaciones una presencia constante de grupos minoritarios, grandes mayoralzgos rurales y poderosos comerciantes de villas, que da un carácter oligárquico a esos órganos políticos, sin proporción aparente con la composición mucho más igualitaria de la Junta General.

4. LA REPRESENTACIÓN SOCIAL

Dada la configuración de vasos comunicantes que existe en el orden jurídico-público vasco entre el nivel local de participación política y el territorial, el análisis de la representatividad de las instituciones tiene que partir del escalón más bajo, es decir, de los requisitos que se exigen en la tierra llana y en las ciudades y villas para poder formar parte de sus instituciones. El primero y básico es tener la condición jurídica de vecino, que previamente exige en Vizcaya y Guipúzcoa, justo desde el mismo comienzo del período que abre este trabajo, la de hidalgo, cuestión que precisa ser aclarada.

El reconocimiento en 1527 por parte del rey de que todos los vizcaínos y guipuzcoanos, separadamente, eran nobles, que más tarde se va a conocer bajo el término de hidalguía universal, plantea por lo aquí interesa dos cuestiones básicas: su fundamento y los efectos políticos que de dicho reconocimiento se derivan.

El enmarque jurídico y las razones prácticas que llevaron al monarca a otorgar lo que en sustancia no era sino un privilegio remuneratorio, constituyen elementos finales del largo proceso de gestación que dio pie y posibilitó su concesión a través, primero, de una situación de partida favorable, segundo, de la obtención de la hidalguía a nivel local, y tercero, de la actuación provincial encaminada a conseguir para el conjunto de la población autóctona el estatuto de limpieza de sangre.

El punto de partida del proceso, a finales del siglo XIII, fue la existencia de una mayoría de hidalgos en la tierra vasca, al igual, por otra parte, que en los demás territorios norteños de los antiguos reinos hispánicos. El grupo de hidalgos, asentados en aldeas, barriadas, anteiglesias y valles, eran propietarios de pequeños caseríos, montes, seles y ferrerías. Un segundo grupo de población eran los llamados labradores, abarqueros, collazos o peones, personas dependientes de los hidalgos, del rey o del señor de Vizcaya.

Esta duplicidad de hidalgos y gentes de condición pechera, hoy pacífica en la historiografía, dio lugar a una fuerte y persistente polémica historiográfica desde comienzos del siglo XIX, favorecida por la penuria documental, por el fervor de posiciones enfrentadas cuyos intereses desbordan el del mero conocimiento histórico, y por la propia indefinición de la naturaleza y raíz de la hidalguía. La entonces corriente defensora de los fueros vascos sostenía que la única condición de los vascongados, en concreto la de los vizcaínos, era la de hidalgos, que se hacía remontar a comienzos del siglo VIII y nacer del apoyo militar a la erección del reino de Asturias. Esta condición se habría mantenido incólume a lo largo de los siglos, mientras que en otros territorios donde la hidalguía se había fundado sobre la misma base (Burgos, Santander, León y Asturias) su universalidad se había perdido por efecto de la mezcla con población musulmana.

El objeto perseguido con esta argumentación era enraizar en un derecho originario la condición nobiliar, con lo que su reconocimiento en el siglo XVI por parte de la monarquía tenía el carácter de mera declaración de posesión y no de privilegio, lo que la sustruía a una eventual revocación. Con ello se preservaba la intangibilidad de la que a mi juicio era la pieza maestra del régimen foral: la continuada libertad luego capacidad contractual de lo que más tarde se denominará pueblo vasco, sobre la que se sustentaba en esencia la legitimidad del pacto que garantizaba el mantenimiento de su régimen privativo. Sobre esta base se construirá la teoría del acuerdo histórico con la Corona, pues su condición universal de libres y nobles les permitió pactar en el pasado las condiciones de su fidelidad al monarca.

En el otro extremo, la corriente historiográfica políticamente orientada a facilitar modificaciones sustanciales de los fueros, en particular de orden fiscal, hacía hincapié en la existencia antiguamente en Vizcaya de dos estados: uno de hijosdalgo y otro de labradores pecheros. Afirmación justificada documentalmente incluso en fechas tan tardías como el propio Fuero de Vizcaya de 1452 (cap. 214).

Cuando se crean las villas, son gentes pertenecientes a los dos grupos sociales existentes en la tierra los que se desplazan y asientan en ellas. Hidalgos segundones carentes de herencia y labradores pecheros excedentarios de una agricultura que daba para poco, se sienten atraídos por las fuentes de ingresos que posibilitaban los nuevos núcleos de población. Es en este medio urbano de las villas donde se gesta la primera fase del proceso conducente a la adquisición de la hidalguía universal, pues se obtiene a nivel local primero la confirmación por parte del rey de privilegios fiscales para algunos de sus pobladores, los de origen noble, para hacerlos después extensivos a la comunidad vecinal en su conjunto.

Es ilustrativo al respecto el caso de una villa guipuzcoana, Tolosa, creada el año 1256, donde se rastrean con nitidez los pasos que progresivamente convierten a sus vecinos, primitivamente divididos en hidalgos y pecheros, en una única comunidad de nobles.

Un primer paso consiste en garantizar a aquéllos de sus potenciales pobladores que, siendo hidalgos, ya gozaban de la exención correspondiente en el solar y tierra de su procedencia, que seguirán disfrutando de ella en su nueva situación de habitantes de la villa. El rey otorgante del privilegio obtenido con este objeto (en 1290), y sus sucesores que lo confirman (en 1302, 1305 y 1317), ponen buen cuidado, a la hora de ratificar la inmunidad de fonsadera, servicio u otro cualquier pecho que tienen los hidalgos, en diferenciar a éstos de los que, también habitantes de la villa, eran originariamente y continúan siendo pecheros. Un segundo paso es ampliar esa inmunidad nobiliar a todos aquellos que vayan a morar a Tolosa, independientemente de cual fuera su anterior estado, hidalgo o pechero. Lo que se consigue a través de un privilegio fechado en Valladolid el 3 de abril de 1326, justificado como incentivo para poblar y engrandecer una villa mal defendida por ser pocos y pobres sus habitantes.

En un tercer paso, se hace extensiva una exención tributaria propia de los hidalgos a todos los vecinos. Se retrotrae al viejo privilegio de 1290 la franquicia, no sólo de los hidalgos, sino de todos los pobladores de Tolosa, concretamente a propósito de la exención del tributo del yantar, que le es reconocida a la villa en junio de 1374. Franquicia que se justifica por la sempiterna y universal hidalguía de dichos pobladores, lo que también se le reconoce por privilegio fechado en Burgos el 8 de julio del mismo año, que les exime de cualquier pecho debido al rey. Esto supuso englobar a todos los vecinos como hidalgos: hidalgos de origen, pecheros exentos merced a su nuevo asentamiento en la villa y antiguos moradores también pecheros pero sin eximir. Por último, sólo queda redondear el proceso con sucesivas confirmaciones que corroboren y consoliden definitivamente lo adquirido, cosa que se obtiene en 1379, 1392, 1401, 1407 y 1420.

Posterior a esta actuación en el nivel municipal tiene lugar la provincial. De la primera etapa de la Hermandad y en referencia a una tan específica prerrogativa del estamento nobiliar como la inaplicabilidad del tormento, se dice en los Cuadernos de Hermandad de Vizcaya de 1394 y

de Guipúzcoa de 1397 que corresponde a los habitantes de la tierra por su común condición de hijosdalgo.

Imprescindible paso previo a la generalización a todos los efectos de la condición nobiliar, conseguida aquí y allá por los distintos municipios o con carácter general respecto a una exención concreta, como la del tormento, fue la afirmación y reconocimiento de la limpieza de sangre. Se procedió para ello a la expulsión del correspondiente territorio de las minorías étnicas y religiosas, posibilitada bien por ordenanzas dictadas por las respectivas juntas provinciales, que luego el monarca confirmaba, bien, a solicitud de esas mismas juntas, por diversas cédulas reales autorizándolo.

En el caso de Guipúzcoa, lo que en el Cuaderno de Hermandad de 1463 se permitía, la estancia en la provincia de moros y judíos, aunque obligándoles a significarse con señales que los identificaran al primer golpe de vista, en 1510 se prohíbe absolutamente a ellos y a sus descendientes. La exclusión de estas gentes se repite en 1527. Por las mismas fechas se procede de la misma manera en Vizcaya, donde en 1511 y de nuevo en 1526 se solicitan y obtienen reales cédulas para la expulsión de varias familias descendientes de moros y judíos que se habían introducido en el territorio, con objeto de evitar que se confundieran con las vizcaínas originarias.

Una vez asentada la limpieza de sangre venía de suyo la proclamación inequívoca, de manera formal y explícita, de la condición natural de hidalgos de los hijos del país. Lo que menos importaba, al hilo del Quinientos, era la falsedad histórica del argumento que la justificaba, la no existencia de pecheros entre los naturales de la tierra y su incontaminada ascendencia, pues a la postre todo dependía del punto de partida en el que uno se situara. Echando la vista atrás, resultaba innegable, por lo documentada, la realidad de los pecheros en las villas y pueblos, pero tan cierto y demostrable era el reconocimiento por parte del rey, aunque fuera parcial y local, de su práctica inexistencia.

En Vizcaya, en el llamado Fuero Nuevo, confirmado en 1527, se previene que los oficios se han de dar a los vizcaínos (término que incluye a los vecinos de los tres bloques territoriales) y es antiquísima y nacida de la misma naturaleza de la constitución de Vizcaya la costumbre de no admitir a la vecindad y participación de oficios a los que de nuevo pasan a domiciliarse sin acreditar su nobleza (Ley XIII, tit. I). En Guipúzcoa, la norma provincial en cuestión de hidalguía era la ordenanza confirmada en Valladolid en 1527, por la cual ninguno que no fuera hijodalgo sería admitido por vecino ni podría tener domicilio ni naturaleza en la provincia.

En ambos casos, se viene a afirmar rotundamente la nobleza propia a los naturales, quienes constituyen por ello una comunidad social reservada al estamento de los hidalgos. En consecuencia, todo aquél que, procedente del exterior, quiera formar parte de esa comunidad, particularmente a través de su domiciliación y vecindad en un municipio, debe ser de la misma calidad que los que la integran. Correspondiendo a las autoridades locales,

municipales y provinciales, el asegurarse de la autenticidad de esa hidalguía, incierta al tratarse de foráneos pretendientes o ya admitidos a la vecindad. Se intenta no dejar resquicio alguno por donde pudiera colarse la villanía, pues se preceptúa la expulsión del pechero incluso con perdimiento de sus bienes si ha actuado de mala fé, haciéndose pasar por hidalgo.

El que el monarca ratificara disposiciones de semejante envergadura, con implicaciones de todo tipo, no puede explicarse, en el contexto de la época, salvo que las consideremos como privilegios remuneratorios, excepciones a las leyes generales sustentadas en la facultad real de eximir que se otorgan por servicios real o supuestamente prestados. En este caso, se trataba de servicios prestados de manera efectiva y cuantiosa, y que de toda evidencia había que seguir prestando, pues derivaban de la situación estratégica fronteriza de Guipúzcoa y de Vizcaya que convertía a ambos territorios en la defensa primera e inmediata del reino frente a cualquier eventual enemigo europeo de la monarquía. Defensa que era obligación de los naturales llevar a cabo, no sólo por razones prácticas sino también jurídicas, nacidas de la fidelidad que todo vasallo debe a su señor.

A mayor abundamiento, y como justificación concreta de las exenciones tributarias comprendidas en una hidalguía general, la prestación de servicios con las armas comportaba el empobrecimiento de una tierra ya de por sí pobre, mermada en sus limitadísimas posibilidades agrícolas por los desastres ocasionados por las guerras y disminuidos sus escasos caudales por el gasto, que corría a cuenta de las provincias, hecho en bagajes, avituallamiento y pagas a la milicia. Bien es verdad que el argumento de la pobreza era recurrente en las solicitudes de exenciones y privilegios al rey, lo que no obsta para que en los territorios costeros vascos tuviera una base sólida.

De los múltiples planos sobre los que revierte el reconocimiento y concesión de una hidalguía general, interesa aquí el político.

Las normas de 1527 se van a convertir, gracias a las posibilidades que ofrece su manejo, en una valiosa herramienta en manos del poder local. Mientras que en términos de reglamentación la exigencia de hidalguía constituye un estricto, general y permanente requisito de avecindamiento primero y posteriormente de acceso a cargos, en términos de uso ni antes ni después pasa de ser un flexible criterio de restricción del poder político, municipal y provincial.

El acotamiento del poder político en su faceta externa, frente al foráneo, siempre mantuvo toda la rigidez que las normas permitían. Rigidez que ha de entenderse también de un territorio con respecto al otro, es decir de Guipúzcoa a Vizcaya y viceversa, al menos hasta 1610, en que se acuerda la reciprocidad en materia de actuaciones, dándose por buena en cada territorio por lo que hace a los naturales del otro la forma bajo la que en su lugar de origen se hiciera la información de las probanzas. Es decir, respetando el estatuto personal del sujeto según el Derecho local y sin exigir ejecutoria de nobleza según las leyes generales del reino. Sólo en 1802 la reciprocidad se

hace extensiva a la provincia de Álava para aquellos de sus vecinos que poseyeran la condición de hidalgo. La población alavesa estuvo integrada en una proporción mucho menor que la guipuzcoana y la vizcaína por hidalgos, pues el realengo del territorio es el que mayor extensión cedió a los señores, que a fines de la Edad Media tenían en sus manos más de las tres cuartas partes de la superficie alavesa. Era una nobleza como la del resto de Castilla, nobleza de sangre y linaje que debía probarse conforme a las leyes generales del reino.

Sin embargo, en su faceta interna, el acotamiento del poder político frente al mestizo residente o al propio natural que no podía probar su oriundez, tuvo una dimensión local, siendo utilizado por cada municipio con mayor o menor flexibilidad según el momento y de la manera más conveniente a sus intereses.

Hay que tener en cuenta que las pruebas de este tipo de hidalguía no estaban sujetas a las generales en Castilla, más exigentes y costosas, sino a unas específicas, basadas en la demostración de la ascendencia autóctona durante tres generaciones, realizadas en el lugar de procedencia y ante las autoridades locales, municipales o en su caso provinciales, que eran las competentes para declarar la condición de originario. En función del mayor o menor rigor con el que se exigieran las probanzas, se flexibilizaba o radicalizaba no tanto el avecindamiento como el acceso a los cargos públicos. La presunción de que todo aquel que había desempeñado un cargo público era hidalgo, y por lo tanto también sus descendientes, eximía de realizar probanzas, al igual que la notoriedad. A través de estas dos vías es como, sobre todo en unos largos primeros tiempos que se prolongan hasta el siglo XVII, se produce a nivel interno el acotamiento del poder político.

De manera que, desde el punto de vista de la representatividad social, al ser general la condición de hidalgo, que abre la puerta al avecindamiento y éste al acceso al poder político, siquiera sea para formar parte de la asamblea general de vecinos, el requisito de la hidalguía no supone en principio restricción alguna para el natural de la tierra. Otra cosa es el uso que en la práctica se haga del dúctil instrumento de las probanzas, cuestión que compete a cada localidad, pues es para el acceso a los cargos públicos locales cuando se exigen, se presumen o se ignoran.

En términos generales, los pequeños municipios y los rurales, así como la tierra llana, dieron por supuesta la hidalguía de los que tradicionalmente habían venido siendo sus vecinos, mientras que las ciudades y grandes o medianas villas tendieron a exigir formalmente su prueba. Algunos núcleos urbanos, sobre todo costeros, dedicados a la pesca y a la construcción naval, prescindieron del requisito pues para ellos, interesados en aumentar su población, bien porque ésta fuera intrínsecamente escasa bien porque hubiera disminuido en los últimos tiempos por causa de pestes o de guerras, el foráneo era en cualquier caso bienvenido y no se podía dificultar su asentamiento con restricciones.

Con independencia del requisito de la hidalguía, que condiciona la vecindad, el acceso a la participación política, especialmente pero no sólo bajo la forma de ostentación de cargos públicos, y entre ellos el de representante de la localidad ante las juntas de cada territorio, puede estar también supeditado al cumplimiento por los vecinos de otros requisitos. Interesa prestar atención sólo a los que son relevantes para detectar el grado de representación social existente tanto en las instituciones locales como en las territoriales, es decir, aquellos requisitos con los que no sólo se pretendía garantizar la adecuación de los candidatos para la delicada misión de gobernar, sino también mantener dentro de unos ciertos límites necesariamente estrechos ese privilegio. Se trata de la riqueza, la radicación, y la capacidad de obrar del sujeto.

Hay que tener bien presente que en estos tres aspectos no cabe hacer generalizaciones pues las situaciones difieren considerablemente primero entre la tierra llana y los municipios urbanos y, segundo, dentro de éstos últimos, que ni siquiera en el interior de un mismo territorio forman una masa uniforme sino todo lo contrario.

La necesidad de estar en posesión de una cierta riqueza se sustenta en las obligaciones fiscales de los vecinos que, determinantes con respecto a sus derechos económicos sobre los comunales, condicionan también sus derechos políticos. Y así, se participa en el gobierno porque y en la medida en la que se contribuye al mantenimiento de las instituciones comunes, facultando por lo regular la simple condición de contribuyente para formar parte con voz y voto de las asambleas plenarias. Cuando se emplea como referencia la suma del valor de los bienes raíces, la capacitación se fija en función de los miles de maravedís por los que la fortuna obliga a contribuir, exigiéndose para cada cometido y cargo político una cuota fiscal mínima correspondiente al valor, estimado en millares de maravedís, de una determinada fortuna. En el caso de Guipúzcoa acaba identificándose con este tipo de base tributaria el concepto y término de “millares”. Esta correlación entre el deber fiscal y los derechos políticos es pues la razón misma de la exigencia de riqueza, que por supuesto también se justifica por la necesidad de que los que administran los ingresos y bienes municipales dispongan de patrimonio suficiente para con él responsabilizarse de los perjuicios financieros que pudieran derivarse de su gestión.

El requisito de riqueza, que se fundamenta en esta correspondencia deber tributario-derecho político, se exige en los grandes y también en muchos medianos municipios, tendiendo a utilizarse progresivamente en otros núcleos de población, pero no puede presumirse su aplicación en el conjunto de las entidades jurisdiccionales.

La radicación en sentido pleno consiste en la obligatoria habitación permanente en el territorio sobre el que la entidad de la que se trate posee competencia para el ejercicio de la jurisdicción. Es un requisito que desde el punto de vista de la representatividad tiene importancia sólo en aquellos lugares que reducen la radicación a la residencia intramural, lo que supone

reservar la participación política activa, e incluso la pasiva, a los vecinos que en ella la tienen, excluyendo a los que viven fuera de los muros, en los arrabales y en la tierra. Suele ser esta también práctica más común entre los grandes municipios.

Además de la mayoría de edad legalmente fijada, la capacidad de obrar del sujeto implica estar en posesión de un cierto nivel cultural, que se mide por el rasero de la alfabetización. Este requisito, que empieza a utilizarse en las primeras décadas del siglo XVI e irá abriéndose paso y aplicándose lentamente en el nivel local primero y con carácter provincial después ya a finales de ese mismo siglo, restringe gravemente, en mayor grado que cualquier otro, el acceso a los principales cargos locales y a los territoriales. La obligación de saber leer y escribir en castellano se introdujo como exigencia común en la función pública del reino y, por tanto, también en la de los territorios vascos. Pero en éstos, a las dificultades propias de la época en lo que concierne a la alfabetización, se le añadía la ignorancia por la gran mayoría de la población del mismo vehículo de expresión, el castellano, de manera que muchas veces era excepcional que una localidad se encontrara en situación de poder cumplir la regla. Lo que explica su reiterado y extendido incumplimiento, debido al reducido cuando no casi inexistente número de vecinos alfabetizados, por una gran parte de las entidades locales, en las que el requisito bien penetró muy lentamente, con grandes retenciones, o no lo hizo en absoluto por carecer de sentido y de viabilidad material.

De nuevo aquí fueron los grandes municipios los interesados en acoger un requisito que ponía en manos de los grupos dominantes un eficaz instrumento de restricción del poder político. No cabe achacar a casualidad que entre los sectores que estaban en condiciones de conocer la lengua castellana se encontraran precisamente aquéllos cuya estrella social se hallaba en alza: escribanos, indianos, grandes comerciantes y soldados profesionales. La adopción de la exigencia en el caso de los cargos territoriales encontraba apoyo en que el castellano era la lengua culta, utilizada cuando menos por el corregidor y su teniente, así como en toda la documentación pública.

5. RECAPITULACIÓN: LA MUTABILIDAD DE LO PERMANENTE

Sin duda las instituciones jurídicas vascas se insertan de una manera particularmente notable en el ritmo histórico de la larga duración. Determinante para ello es su perduración en el tiempo bajo unas formas de organización y de funcionamiento estables, pues las reformas que experimentan durante la edad moderna tienen un alcance limitado. Un segundo rasgo característico es que se trata de instituciones efectivas, como lo demuestra su preceptiva convocatoria periódica y su capacidad de sanción, y por tanto instituciones vivas, cualidad que les induce a cohesionar el espacio político sobre el que actúan. De ahí que, como todo organismo vivo, no se mantengan idénticas a sí mismas sino que varíen, y por ello sea necesario ponderar lo que de permanente tiene su esencia más profunda.

Desde el arranque del siglo XVI las instituciones vascas evolucionan en el sentido propio de la época, que es el del acotamiento del poder político por medios jurídicos. Prescindiendo del discurso que con posterioridad viene a justificar el proceso, los hechos con arreglo a los que éste se desarrolla nacen de actuaciones concretas y determinadas en el tiempo que, a mi juicio, parten siempre del ámbito local, rural o preferentemente urbano, y revierten al comarcal y al provincial, siguiendo el orden de abajo hacia arriba, de las instituciones más próximas a los sujetos a las más alejadas, conforme al que se ejercía el poder político en los territorios vascos. Se orientan esas actuaciones en dos direcciones complementarias: la de primar los sistemas de participación indirecta sobre los directos, y la de introducir restricciones en el disfrute de los derechos políticos.

La representación, que sustituye a la participación directa en las asambleas, es una tendencia constante que procede de épocas inmediatamente anteriores a la que nos ocupa y se pone de manifiesto institucionalmente entre finales del siglo XV y la primera mitad del siglo XVI. A nivel local por la pérdida de importancia del concejo de todos los vecinos en beneficio de concejos restringidos, llámense cerrados, especiales e incluso regimiento municipal. Su faceta provincial es la implantación de órganos delegados permanentes, Diputaciones y Regimientos, que ejercitan en mayor medida conforme pasa el tiempo la competencia gubernativas de las Juntas.

A su vez, el sistema representativo propicia la selección de los que vayan a ostentar la condición de representantes, que se lleva a efecto a través de la exigencia de capacitación política. Capacitación que en un primer momento afecta al doble plano de acotamiento frente al exterior, bajo la forma de hidalguía universal originaria, e internamente, en virtud de la modulable exigencia de probanzas. Es en este último plano en el que los requisitos van a ir acumulándose para diseñar un determinado modelo de sociedad política: la vecinal, entendida por tal la que en cuanto perteneciente a una unidad jurisdiccional goza de derechos y está sujeta a obligaciones en razón y en la medida del patrimonio inmueble en ella radicado. La cualidad de instituciones representativas, no atacada por la exigencia de una nobleza que es común, resulta cuestionable si no queda reducida a la de los hacendados al introducirse en el análisis el factor vecinal. Un último requisito que, pese a su muy frecuente inaplicación en ámbitos rurales y pequeños o mediados centros urbanos, hay que tener en cuenta sobre todo para las instituciones provinciales, es el de la alfabetización en castellano, pues suponía excluir de la participación política activa a la inmensa mayoría de la población.

Que ese modelo de sociedad política noble, hacendada y culta fuera el dominante o el que como tal se pretendiera imponer, no obsta para que las instituciones jurídico-públicas vascas de la edad moderna lo representaran de manera tan efectiva que fueron afirmándose como la imagen misma del autogobierno del conjunto de la colectividad, hasta constituir en épocas posteriores un referente patriótico de primer orden.

BIBLIOGRAFÍA

- Actas de las Juntas Generales de Álava* (1502-1699) 25 vols., Vitoria-Gasteiz: Juntas Generales de Álava, 1994-2003.
- MIEZA, R. M.; LARREA, M. A. (Dtores.). *Legislación foral del Señorío de Vizcaya (1528-1877): registro de los actos legislativos dispuestos por las Juntas del Señorío, sus Regimientos y Diputaciones Generales*, Bilbao, 1992; 837 pp.; 2 disquetes.
- DÍEZ DE SALAZAR, L. M.; AYERBE, M. R. (Compiladores). *Juntas y Diputaciones de Gipuzkoa* (1550-1628), Donostia-San Sebastián: Juntas Generales de Gipuzkoa, Diputación de Gipuzkoa, 1990-2003, 23 vols.
- CARO BAROJA, J. *El laberinto vasco* (1977-1988), Madrid: Ed. Caro Raggio, 2003.
- GOROSÁBEL, Pablo de. *Noticia de las cosas memorables de Guipúzcoa*, Tolosa: E. López, 1899-1901, 6 vols., Reed. La Gran Enciclopedia Vasca, Bilbao, 1972.
- LABAYRU Y GOICOECHEA, E. J. de. *Historia General del Señorío de Vizcaya*, Bilbao, 1895-1903, 8 vols. Reed. Bilbao, 1968.
- MARICHALAR, A.; MANRIQUE, C. *Historia de la legislación y recitaciones del Derecho civil de España. Fueros de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava*, Madrid, 1868.
- MONREAL, G. *Las Instituciones Públicas del Señorío de Vizcaya*, Bilbao: Diputación de Vizcaya, 1974.
- MONREAL, G. "Las instituciones vascas". En: *Cultura Vasca I* (1977) pp. 351-383.
- MONREAL, G. "Desarrollo histórico de las Juntas Generales del Señorío de Vizcaya hasta 1981". En: *Bizkaiko Batzar Nagusiak/Juntas Generales de Bizkaia*, Bilbao: Juntas Generales de Bizkaia, 1986, pp. 19-64.
- ORELLA, J.L. "Instituciones de Gipuzkoa en el Libro de los Bollones". En: *El Libro de los Bollones*, Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 1995, pp. 153-205.
- ORTIZ DE ZÁRATE, R. *Compendio foral de la Provincia de Álava*, Bilbao: Juan E. Delmas, 1858. Reed. Diputación Foral de Álava, Vitoria-Gasteiz, 1983.
- SAGARMINAGA EPALZA, F. de. *El Gobierno y el Régimen Foral del Señorío de Vizcaya desde el reinado de Felipe II hasta la mayor edad de Isabel II*, Bilbao: Astuy, 1892, 8 vols.
- SORIA SESÉ, L. *Derecho municipal guipuzcoano. Categorías normativas y comportamientos sociales*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1992.